



Perú: algunas consideraciones sobre el sector fiscal entre 1884 y 1912

Fernando Armas A.

Resumen

El artículo busca actualizar el debate sobre un período de la historia económica del Perú, enfatizando algunos errores historiográficos en su tratamiento. Específicamente, puntualiza que entre 1888 y 1892 hubo un crecimiento del comercio exterior peruano; y que hacia 1912, puede considerarse que varios índices económicos muestran el mismo nivel que tenían hacia la década de 1870, marcando un punto de inflexión a tener en cuenta.

Abstract

This article tries to renew the debate on a particular period in the economic history of Peru and emphasizes on some historiographic errors on its understanding. More specifically, it points that between 1888 and 1892 the Peruvian exterior commerce grew and that on 1912 some economic indicators showed the same level they had on the 1870 decade. This fact marked an important inflection point that needs to be noticed.

Los estudios sobre el período de Reconstrucción Nacional (1884-1895) y sobre la República Aristocrática (1895-1919), en materia económica, han hecho énfasis sobre todo a cómo un proceso de devaluación continua de la moneda doméstica y una cierta protección arancelaria, en virtud a las necesidades fiscales, dio lugar a un vigoroso proceso de crecimiento económico basado en el sector externo entre 1895 y 1910, por lo menos¹. Que tuvo su precedente en un relativo estancamiento económico durante los años de la Reconstrucción Nacional, azotado por las crisis internacionales de 1884, 1888 y 1893-1894, y ciertamente como consecuencia del colapso económico, tras la Guerra del Pacífico². Esta apreciación tiene su asidero en los estudios pioneros sobre hacienda pública de Jorge Basadre y en las apreciaciones ligeras de muchos autores, que tras él investigaron el conjunto de estos años³.

Sin ánimo de arremeter contra las líneas generales de esta interpretación debemos, empero, precisar los términos exactos en que transcurrieron estos acontecimientos, desde el punto de vista del sector fiscal.

Primo. Efectivamente, si echamos una mirada a los ingresos estatales (incluyendo los departamentales), cuantificados en libras esterlinas y no en soles, tenemos un constante crecimiento de los ingresos entre 1895 y 1912 (ver el Cuadro No. 1). Empero también leemos lo siguiente:

- a) Hubo una caída apreciable de los ingresos -y por tanto del gasto- entre 1878 y 1887. Si exceptuamos el ingreso extraordinario de 1885, por el arreglo de liquidación de deudas con la Peruvian Guano y el préstamo obtenido de la Empresa del Muelle y Dársena de Callao (lo que reduce el ingreso de 1885 a 846.899 libras), la tendencia es al decrecimiento hasta 1887, que es el año "piso", en pleno gobierno de Andrés A. Cáceres (1886-1890). Dicho de otro modo, el deterioro de los ingresos se ahonda en los primeros años de la Reconstrucción Nacional. No hay pues, tal proceso de estancamiento financiero y económico en toda esa etapa republicana.
- b) Este deterioro no es solo debido al impacto de la guerra del Pacífico, registrado hasta 1884, sino a un deterioro particular de las recaudaciones del ramo de 'aduanas',

1. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul editores, 1985.

2. Boloña B., Carlos, *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado (IELM), 1994; Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, 7ma. ed., Lima: Editorial Universo, 1983.

3. Bonilla, Heraclio, *Un siglo a la deriva: ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*, Serie Estudios Históricos, 7, Lima: IEP, 1980.

hasta 1887 inclusive. Así, 6.885,21 miles de soles fueron recaudados en 1877; mientras que en 1882 lo fueron 5.132,56; en 1883, 5.663,95; en 1884, 4.768,09; y en 1885, 3.907,38, permaneciendo en esos rangos hasta 1887, que se recauda 3.912,28. Recién para 1888, el ramo de 'aduanas' empieza a aumentar su recaudación (ver el Cuadro No. 2)⁴. Las causas fueron múltiples: por ejemplo, los efectos de la devaluación de ese período, donde el sol pasa de 40 peniques a 35,28 en 1887; el derrumbe de los precios de los productos exportables, en 1884 y 1885⁵, que se conjuga con la desaparición, durante los años de la guerra, de productos como el salitre y el guano, configurando una crisis del sector externo y del ahorro interno nacional. También se podría anotar el impacto de las alzas en las tasas arancelarias, aunque bien es cierto que en el corto plazo fueron contrarrestadas por el proceso devaluatorio, aparte que se establecieron por necesidad de aumentar los ingresos. Fue efecto y no causa.

- c) Hay otro elemento sugerente de la lectura del Cuadro No. 1: los ingresos y egresos fiscales, entre 1888 y 1892, tienen un período de crecimiento que se puede verificar perfectamente, por Ramos, en el Cuadro No. 2. Este proceso, reflejo de un proceso expansivo de la economía, se detuvo e incluso se contrajo a fines de 1892 y sobre todo en los dos años siguientes (ver el Gráfico No. 1), debido a la crisis de los precios de los productos exportables (algodón, lanas, cobre, azúcar); así como también a una nueva devaluación del sol de plata, que pasó de 35,80 peniques en 1891 a 24,18 peniques por sol en 1894, fiel reflejo del deterioro mundial del precio de la plata. Estos hechos, en pleno gobierno de Remigio Morales Bermúdez (1890-1894), erosionan el poder político del cacerismo y avizoran el final de la Reconstrucción Nacional. Empero, es bueno entender que la expansión de 1888 a 1892 fue un hecho real⁶.
- d) No hay tal falta de dinamismo en la economía y en el sector fiscal.

Secundo. Efectivamente, desde 1895 y hasta 1908, hay un proceso de incremento en los ingresos y gastos del Estado, reflejo paralelo del crecimiento del sector externo (ver el Gráfico No. 1) y del proceso de industrialización interno, ayudado por tasas de cambio favorables, tarifas arancelarias altas, alzas relativas del precio de algunos productos exportables, inversión extranjera y acumulación de ahorro nacional. Sin embargo, es bueno constatar, en la estructura de los ingresos estatales (ver el Cuadro No. 2), que las 'aduanas'

4. Las cifras para 1882 y 1884 se refieren a la aduana del Callao. Guerra, Margarita, *La ocupación de Lima 1881-1883. Aspectos económicos*, Lima: PUCP, 1996, p. 96; Hunt, Shane, "Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX", en *HISLA*, No. 4, Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, 1984, p. 74.

5. Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *op. cit.*, Apéndice 1, Cuadro A.1.2, p. 500.

6. En ese sentido es irrelevante la pequeña disminución del valor exportable en 1890, coyuntural en el cuatrienio, que no afecta significativamente a la economía.

Cuadro No. 1
Ingresos y egresos del Estado: 1884-1912 ^{1/}
 (En miles de libras esterlinas nominales)

Año	Ingresos	Egresos
1884	997,75	956,33
1885 ^{2/}	1.216,34	1.176,72
1887	738,56	687,83
1888	888,27	866,07
1889 ^{3/}	1.064,38	793,85
1891	1.138,20	1.028,30
1892	1.078,34	962,58
1893	721,23	663,89
1894	727,14	
1895		800,43
1896 ^{4/}	1.090,87	1.183,63
1897 ^{4/}	1.130,82	1.191,90
1898 ^{4/}	1.290,82	1.195,27
1899 ^{4/}	1.298,47	1.272,52
1900 ^{5/}	1.298,98	1.198,15
1901	1.498,82	1.345,04
1902 ^{5/}	1.501,59	1.356,64
1903	1.647,28	1.478,90
1904	1.990,57	1.884,95
1905	2.178,32	2.089,46
1906	2.555,46	2.444,19
1907	2.830,32	2.722,58
1908	2.861,30	2.990,21
1909	2.518,06	2.747,53
1910	2.795,78	2.685,32
1911	3.227,42	2.956,16
1912	3.714,48	3.726,43

1/: Se han convertido a libras, a partir de cotizaciones promedio anuales.

2/: El ingreso ordinario de 1885 fue de 846.899.

3/: El egreso de 1889 obvió servicios por 202.445.

4/: Los ingresos y egresos de 1896 a 1899 son sobre la base de los presupuestos ordinarios. Han sido aumentados a partir de los ingresos y egresos extraordinarios habidos.

5/: Los ingresos y egresos de 1900 y 1902 no incluyen ingresos y egresos extraordinarios.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Comercio, *Extracto Estadístico del Perú*, varios años; Memorias de Ministros de Haciendas y Dictámenes del Senado.

Elaboración propia.

Cuadro No. 2
Ingresos del Estado por Ramos: 1884-1907 ^{1/}
 (En miles de soles nominales)

Año	Aduanas	Contribución	Ferrocarriles	Guano	Correos	Otras Rentas	Extraordinaria
1884	4.768,09	517,69	100,74	52,00	56,21	393,34	372,30
1885	3.907,38	506,03	70,20	67,20	62,46	542,82	2.733,67
1887	3.912,27	625,67	36,19		121,32	348,79	
1888	4.317,22	1.159,64	41,53		135,31	389,23	
1889	4.995,94	914,15	3,53		156,31	340,67	800,00
1891	5.528,29	1.183,39			128,82	289,88	500,00
1892	5.415,98	1.159,55			204,84	286,23	1.244,34
1893	4.039,76	1.217,31			197,68	343,05	628,76
1902	8.080,94	4.672,15			410,01	863,18	416,81
1903	8.531,71	5.899,64			515,39	977,26	548,69
1907	13.716,71	11.412,00			728,68	2.447,47	

1/: El ramo de Contribuciones ya en 1902 incluye los ingresos por el Estanco de la Sal, y para 1907 los de instrucción primaria.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Comercio, *Extracto Estadístico del Perú*, varios años.

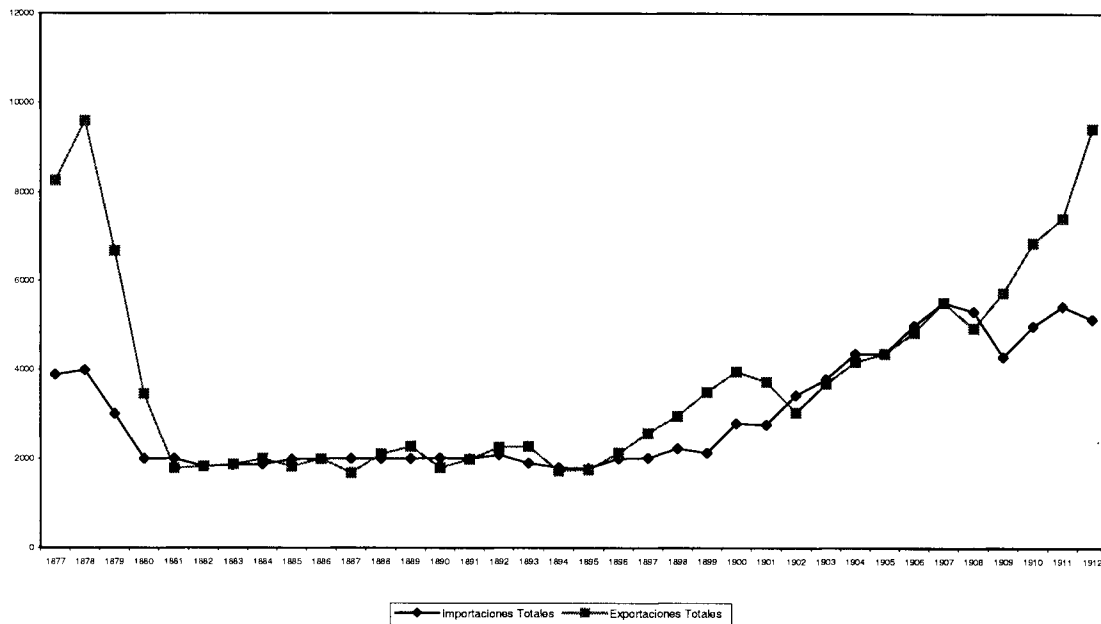
Elaboración propia.

crecieron 3,3 veces entre 1893 y 1907; 9 veces las 'contribuciones'; 4,3 veces el ramo de 'correo'; y 7 veces las 'otras rentas'. Es decir, 'aduanas' (que *grosso modo*, mantuvo su estructura tarifaria en el período) creció menos que las 'contribuciones', y más acorde al crecimiento de 'correos' y de 'otras rentas' (2,9 veces en 1906).

Sucede que en 'contribuciones' contamos los impuestos al consumo. En 1886, se creó el impuesto al consumo de tabaco. En 1887, el de alcoholes y se estancó el opio. Necesidades del nuevo régimen de Reconstrucción Nacional llevaron a echar mano de impuestos indirectos. Nótese cómo de 1887 a 1888, el ramo duplica sus ingresos. En 1890, 292,50 miles de soles se recaudaban de impuesto al tabaco y 292,37 por alcoholes. La explicación del incremento salta a la vista. En 1896, Nicolás de Piérola (1895-1899), en los inicios de la República Aristocrática, crea el Estanco de la Sal y luego aumenta las tarifas al consumo de alcoholes y tabaco. En 1903, estas rentas (sal, opio, tabaco y alcoholes) representaban 4.618,93 miles de soles. En 1907, tras el aumento o creación de las tasas para los alcoholes, tabaco, fósforos y el azúcar (1903-4), concebidas por el ministro de Hacienda Augusto B. Leguía, y tras la instauración de las rentas para instrucción, estas pasaron a cuantificarse en 8.539,33 miles de soles⁷. Si eliminamos estos impuestos, entre 1893 y 1907, el

7. Rodríguez, J.M. (ed.), *Economista Peruano*, VI, No. 145, Anexo, julio 1921, p. 69; Ministerio de Hacienda y Comercio, *Extracto Estadístico del Perú*, Lima: 1907.

Gráfico No. 1
Perú: balanza comercial, 1877-1912
(En miles de libras esterlinas nominales)



Fuente: Armas Asín, Fernando, "Apreciaciones sobre Economía y Políticas Económicas en el Perú. Consideraciones macroeconómicas", en Guerra, Margarita (ed.), *Homenaje a José Agustín de la Puente*, Lima: PUCP, 2001, en prensa.

crecimiento del ramo es de tres veces, lo cual es acorde con el incremento general de los ramos ('otras rentas' salta de 2,9 veces a 7,0 por incrementos y nuevas rentas igualmente).

Es decir, el crecimiento de los ingresos estatales en forma global se incrementa en 2,85 veces entre 1893 y 1907 (cifras en libras esterlinas, *Cf.* Cuadro No. 1), al descontar la aparición o incremento de estos impuestos indirectos. De 1908 a 1912 (gobierno de Augusto B. Leguía), nuevos incrementos en los impuestos, como una política más agresiva de endeudamiento externo -en el anterior período solo puede contar el empréstito de 1905-, incrementan aún más los ingresos estatales.

Por tanto, no es válido decir que el crecimiento de la economía produjo, *ipso facto*, un incremento en el ingreso fiscal. Fue más bien un incremento de la presión tributaria lo que produjo un crecimiento sin precedentes, de 4 veces el monto de 1893. Producto de necesidades inmediatas, primero, y del nuevo ideal de fomento del progreso, en manos de Leguía, ministro de Hacienda desde 1903 y presidente desde 1908⁸.

Tertio. Ello nos lleva a mirar con mayor cuidado el análisis que se haga en torno a un rápido crecimiento de la economía, y de los ingresos fiscales. Al respecto, se debe tomar en cuenta que el punto de partida para valuaciones de este tipo no debe ser 1884 o 1883, sino 1877 por lo menos, para poder entender el difícil camino del desarrollo de la economía doméstica. Tengamos en cuenta:

- a) Que según los estados de cuentas del fisco, para 1875 y 1877, los gastos ordinarios (excluyendo pagos de deuda externa y bonos de tesorería) fueron de 3.395,62 y 3.348,36 miles de libras, respectivamente, y los gastos ordinarios, sin incluir pagos de la deuda interna, fueron de 3.015,23 y 2.940 miles de libras en ambos años⁹. Esto quiere decir que constatar un gasto de 687,63 miles de libras para 1887 implica una caída abismal del mismo. Ciertamente, para ajustar este a las capacidades del Estado, se tuvo que: consolidar la deuda interna al insignificante 1% de interés anual, reducir a un tercio el pago de las pensiones de ex empleados del Estado, reducir a aproximadamente ese monto los sueldos de los empleados, reducir a la mitad el número de miembros de las Fuerzas Armadas, amén de despidos selectivos en áreas civiles de las dependencias públicas. Toda esta obra de ajuste fiscal fue iniciada por el gobierno de Miguel Iglesias (1883-1885), pero sobre todo por el de Andrés A. Cáceres (1886-1890). Durante los gobiernos de Piérola (1895-1899) y Eduardo López

8. Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, Tomo VIII, 7ma. ed., Lima: Editorial Universo, 1983, p. 132.

9. Basadre, Jorge, *op. cit.*, Tomo V, p. 219; Hunt, Shane, *op. cit.*, p. 75.

de Romaña (1899-1903), se empezaron a aumentar sueldos y a restituir el pago a los pensionistas. Luego, durante los regímenes civilistas de Pardo y Barreda (1904-1908) y Leguía (1908-1912), se duplicó el número de efectivos militares y se gastaron ingentes sumas en el ramo de 'defensa', al mismo tiempo que aumentaban los servidores públicos, el gasto en educación y en obras públicas. Todo ello provocó que para 1911 se gastaran 2.956,16 miles de libras y para 1912, la suma de 3.726,43. Es decir que, treinta cinco años después, el gasto estatal en libras nominales volvía a semejarse¹⁰. Ciertamente en el interin la estructura del gasto había variado¹¹, pero el propio dato nos resulta aleccionador.

- b) ¿Esto quiere decir que la economía peruana retomó el *quantum* de sus principales indicadores macroeconómicos, *grosso modo*, al final de la primera década del siglo XX? Veamos algunas cifras: en diciembre de 1872, el naciente sistema financiero tenía colocaciones por 8.271,09 miles de libras y depósitos por 6.716,09; en diciembre de 1974, estos eran de 7.654,07 y 5.700,04 miles de libras, respectivamente¹². Estas cifras no serían alcanzadas aproximadamente sino hasta en 1910, cuando el sistema financiero reportó colocaciones por 6.714,78 miles de libras y depósitos por 6.730. En 1912, las cifras fueron de 9.624,72 y 9.618, respectivamente¹³. Las cifras sobre exportaciones e importaciones se muestran en el Gráfico No. 1: los montos en libras vuelven a semejarse entre 1879 y 1912.
- c) Es decir, para el período de 1877-79 y 1912 debemos hablar sobre todo de un proceso de decrecimiento y recuperación económica. Esto último de una forma y manera lenta, a través de las décadas.

Quarto. Todo lo cual nos lleva a ser sumamente cautelosos en nuestras aseveraciones. No es que desechemos la idea, para la época de la República Aristocrática, de una expansión de la economía moderna y del sector fiscal particularmente, pero este último tuvo peculiaridades que es bueno considerar. Así como, el ritmo de su proceso expansivo. Las fuentes estadísticas, con todas sus deficiencias, están a la mano, solo hay que establecer cambios e índices, y explorar nuevas posibilidades con ellas.

10. Recuérdese que no contabilizamos gastos de deuda externa para 1875 y 1877. En 1911 y 1912, hay una suma relativamente pequeña para el mismo.

11. Hunt, Shane, *Ibid.*; Basadre, Jorge, *op. cit.*, Tomo VIII, p. 144.

12. Camprubí, Carlos, *Historia de los Bancos del Perú*, Lima: 1957, pp. 211, 213 y 217.

13. Rodríguez, J.M. (ed.), *op. cit.*, p. 71.

REFERENCIAS

- Armas Asin, Fernando, "Apreciaciones sobre Economía y Políticas Económicas en el Perú. Consideraciones macroeconómicas", en Guerra, Margarita (ed.), *Homenaje a José Agustín de la Puente*. Lima: PUCP, 2002, en prensa.
- Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, 7ma. ed., Lima: Editorial Universo, 1983.
- Boloña B., Carlos, *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado (IELM), 1994.
- Bonilla, Heraclio, *Un siglo a la deriva: ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*, Serie Estudios Históricos, 7, Lima: IEP, 1980.
- Bonilla, Heraclio, *Gran Bretaña y el Perú: informes de los cónsules británicos, 1826-1900*, 5 vols., Lima: IEP, 1977.
- Bonilla, Heraclio, *Guano y Burguesía en el Perú*, Lima: IEP, 1974.
- Camprubí, Carlos, *Historia de los Bancos del Perú*, Lima: 1957.
- Dancuart, Emilio (ed.), *Anales de la hacienda pública del Perú*, 19 vols., Lima: 1902/20.
- Esteves, Luis, *Apuntes para la historia económica del Perú*, Serie Biblioteca Peruana de la Historia, Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 1971.
- Guerra, Margarita, *La ocupación de Lima 1881-1883. Aspectos económicos*, Lima: PUCP, 1996.
- Hunt, Shane, "Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX", en *HISLA*, No. 4, Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, 1984, pp. 35-92.
- Hunt, Shane, *Price and Quantum Estimates of Peruvian Exports, 1830-1962*, Princeton: Princeton University, 1974.
- Jacobsen, Nils, "El caso de la economía ganadera en el sur peruano, 1855-1920", en *Allpanchis*, No. 21, Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 1983, pp. 89-146.
- Ministerio de Hacienda y Comercio, *Extracto Estadístico del Perú*, varios años.
- Rodríguez, J.M. (ed.), *Economista Peruano*, VI, No. 145, julio 1921.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram, *Perú 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul editores, 1985.
- Thorp, Rosemary y Carlos Londoño, "El efecto de la gran depresión de 1929 en las economías de Perú y Colombia", en *HISLA*, No. 3, Lima: Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, 1984.